

アメリカにおける反ホームレス法の憲法適合性 (1)

橋 本 圭 子

- I はじめに
 - 1 研究の背景と目的
 - 2 本研究の構成
 - 3 「ホームレス者」という用語の概念整理
- II アメリカにおける反ホームレス法の歴史的状況
 - 1 歴史的経緯 - 新旧 2 つの反ホームレス法
 - 2 古いタイプの「排除法」(historical exclusion laws)
 - 3 現代型の反ホームレス法 (modern anti-homeless laws)
 - 4 小括 (以上・本号)
- III 反ホームレス法に関する憲法判例
- IV 反ホームレス法に関する憲法上の論点
- V おわりに

I はじめに

1 研究の背景と目的

近年、アメリカでは「反ホームレス法 (anti-homeless laws)」と総称されるホームレス者の日常行為を罰する州および地方自治体の法が増加し続けている。「全国ホームレス・貧困法センター (National Law Center on Homelessness & Poverty - NLCHP)」が 2011 年と 2014 年に実施した調査によると、公共の場所で「座る、横になる行為を禁止する条例」は 3 年間でおよそ 1.4 倍に増加し (2011 年は 70 都市、2014 年は 100 都市)、「車の中で眠ることを禁止する条例」はおよそ 2.2 倍に増加している (2011 年は 37 都市、2014 年は 81 都市)⁽¹⁾。

筆者はこれまで、多様な価値観、自由なライフスタイルのありようを認めるアメリカでは、「居を定めずこの場所で生きる」というホームレス者の生活に対し比較的寛容なのではないかと考えていた。しかし、実際にはホームレ

ス者の生きるための日常生活行為(特定の場所での「眠る」「座る」「横になる」などの行為)を犯罪とみなして取り締まる州および地方自治体レベルの法が数多く存在し、その法は歴史を遡ると、植民地時代から今日まで形を変えながら「変異」し続けている。これらの反ホームレス法に対しては、ホームレス者のさまざまな憲法上の権利を侵害しているとして、この間多くの訴訟が提起されてきた。

本研究では、アメリカにおいてこれまでに憲法判断の下された反ホームレス法に関する判例を通して、これらの法が有する憲法適合性を検討する。

2 本研究の構成

本研究の構成は、以下のとおりである。

「Ⅰ はじめに」では、研究の背景と研究目的を明示するとともに、本研究で使用する「ホームレス者」という用語と、アメリカの連邦法で定義されている“homeless” “homeless individual” “homeless person” について概念整理を行う。「Ⅱ アメリカにおける反ホームレス法の歴史的状況」では、ホームレス者を社会から排除しようとする法には“historical” と “modern” と呼ばれる2つのタイプがあることを手がかりに、地方自治体の法が裁判所の憲法判断を経ながら、古いタイプの「排除法」から現代型の反ホームレス法へと形を変えて

(1) The National Law Center of Homelessness & Poverty, *NO SAFE PLACE: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (2014) [hereinafter NLCHP 2014]

http://www.nlchp.org/documents/No_Safe_Place/

NLCHP が2014年にアメリカの187都市を対象に行った調査によると、ホームレス者の「生命を維持する行為」(life-sustaining behavior)を犯罪とする条例等の制定状況は次のとおりである。公共の場所で「眠ることを禁止する法」85都市、「campingを禁止する法」171都市、「物乞いを禁止する法」187都市(調査したすべての都市)、「徘徊する、うろつく、浮浪することを禁止する法律」184都市、「座る、横になる行為を禁止する法」100都市、「車の中で眠ることを禁止する法」81都市、「food sharingを禁止する法」17都市。

いく状況を検討する。現在、多くの州および地方自治体で制定されている反ホームレス法を7つのタイプに分け、若干の裁判例を挙げながら紹介する。

また、次号掲載予定の「Ⅲ 反ホームレス法に関する憲法判例」では、1940年代から今日まで連邦最高裁判所、連邦控訴裁判所等で判決された反ホームレス法に関する憲法判例を時系列で検討する。「Ⅳ 反ホームレス法に関する憲法上の論点」では、「Ⅲ」の判例検討をふまえてその憲法適合性について整理し、反ホームレス法が有する憲法上の論点を明らかにする。「Ⅴ おわりに」では、本研究の結論と今後の研究課題について述べる。

3 「ホームレス者」という用語の概念整理

本稿中で筆者が用いる「ホームレス者」という言葉は、アメリカの法や文献に見られる“homeless people” “homeless person” “homeless individual”を訳したものである。わが国では「ホームレス」という言葉を、一般に人を指す用語として実体法のなかで用いているが⁽²⁾、これは先に示したアメリカの原語表現に忠実でないため、本稿では「ホームレス（定まった夜間の住居を持たない）の状態にある人」という意味で「ホームレス者」という語を用いる⁽³⁾。

また、本研究ではアメリカの判例を取り扱うため、連邦法において「ホー

(2) わが国の「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法（以下、ホームレス自立支援法）」では、2条に「この法律において『ホームレス』とは、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設をゆえなく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう」と規定している（傍点は筆者）。

(3) 筆者が「ホームレス」という言葉を人に対して用いないもうひとつの理由は、一個人を指して「ホームレス」と呼ぶことに差別的な抵抗感を感じるためである。トム・ギルはhomeless people（ホームレスの人々）ではなく、the homeless（ホームレス達）のように、「人間」を省略し、形容詞を名詞として使う用法は、古い社会病理学的な表現であり差別的と見なされることもあると指摘している。トム・ギル「アメリカン・ホームレス－米国発信のホームレス文献、1994年～1999年」『寄せ場』15号113頁、116頁（2002）

ムレス者」がどのように定義されているかを次に確認しておく。

2009 年の「ホームレス者に対する緊急支援および住宅への速やかな移行法 (The Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing -HEARTH)」⁽⁴⁾の総則では、ホームレス者を次のように定義している。

(1) 不変的・定常的で十分な機能を備えた夜間の宿泊場所を持たないもの。(2) 車中、公園、廃屋、バスや電車の駅、空港、野営地など、人が住むための施設として設計されていない場所に夜間寝起きするもの。(3) 公営・私営のシェルターに住んでいるもの。(4) 住んでいた施設を一時的に退出し、人が住むことを想定していないような場所に滞在しているもの。(5) 自己所有・賃借・他の者との共有の住居や、連邦・州・地方自治体の低所得者用プログラムや慈善団体によって費用が支払われていないホテルやモーテルの部屋を、14 日以内に失うことになっているにもかかわらず、次に住む場所が決まっておらず、安定した住居を構えるのに必要な資金やサポート・ネットワークを欠いているもの。(6) 他の連邦法においてホームレス者と定義される、身寄りのない若者、および子どもを持つ家族であって次に挙げるもの。(A) 常設の住居に独立して住むことなく長期間を過しているもの。(B) 長期間にわたり頻繁に移動することにより生じる、強い不安定さを経験したもの。(C) 慢性の障害、慢性的なところとからだの変調、薬物依存、ドメスティック・バイオレンスや児童虐待の過去、障害児者の存在、就労に対するさまざまな障害を理由に、前期の状態が長期間継続すると予想できるもの。

以上の条文から、アメリカの連邦法におけるホームレス者の定義は、日本のホームレス自立支援法のそれに比べて非常に広範囲であることがわかる⁽⁵⁾。ホームレス者の法的状況について日米を比較検討する際には、この点を留意しなければならない。

(4) 42 U.S.C.A. 11302 (2009)

(5) ホームレス自立支援法における定義は脚注(2)を参照。

II アメリカにおける反ホームレス法の歴史的状況

近年アメリカの自治体では、ホームレス者を地域社会から排除しようとする州法および条例が数多く制定されている。しかし、これらの法は実は新しいものではなく、独立革命前の植民地時代から特定のグループの取締りを目的に存在していた⁽⁶⁾。これらの従来型の法を現代型の反ホームレス法と比較してみると、かつては「特定のグループ」をターゲットにその移動や社会資源へのアクセスを制限していたのに対し、現在は「特定のふるまい」を法に規定し、ホームレス者の行為そのものを取り締まる形に変化していることがわかる。

1 歴史的経緯－新旧2つの反ホームレス法

ホームレス者を社会から排除しようとする法（州法、条例）には、“historical” “old” “early” と称される「古いタイプ」のものと、“modern” と称される「現代型」のものがある⁽⁷⁾。以下では、1600年代の「浮浪法」、1700年代の「警告法」、1700年代後半から1800年代前半の「定住法」など、特定のグループをターゲットにしたものを「古いタイプ」、1800年代後半以降現在までの、特定の行為を犯罪とする反ホームレス法を「現代型」と位置づけて整理する。

(6) 当時、アメリカにおいて特定のグループの取り締りを目的とした法律には、本稿で取り上げる「vagrancy laws（浮浪法）」の他に、「anti-Okie Laws（反移住農場労働者法）」、「Jim Crow laws（黒人差別法）」、「Ugly laws（見苦しい乞食条例）」、「Sundown Towns（日没の町－白人のみが暮らす町）」などがあった（訳は筆者）。

Javier Ortiz, Matthew Dick & Sara K. Rankin (ed.), *The Wrong Side of History: A Comparison of Modern and Historical Criminalization Laws*, 1 Seattle University School of Law, Homeless Rights Advocacy Project, 2-11 (2015)

(7) 例えば “historical exclusion law”、“early loitering law”、“modern anti-homeless ordinance” などのような表現が見られる。

2 古いタイプの「排除法」(historical exclusion laws)

(1) イギリス由来の浮浪法 (1600 年代)

現在のアメリカにおいて、ホームレス状態にあることを犯罪とみなす法律の多くは、遡れば植民地時代にイギリスから持ち込まれた「浮浪法 (vagrancy law)」に由来する⁽⁸⁾。イギリスにおいてこの「浮浪法」が制定されたきっかけは、1340 年代から 50 年代にかけてヨーロッパで大流行した黒死病 (the black death) であると言われている⁽⁹⁾。黒死病のパンデミックにより、イギリスは甚大な人口減 (労働力の不足) と経済的損失を被った。この時、イギリス政府が自国の経済を立て直すために制定したのが「浮浪法」であった。政府は、労働者に対して就労場所を特定する主旨の「労働者法 (the Statutes of Labourers)」を制定し、仕事を探してうろつく者を罰した⁽¹⁰⁾。特定の就労場所から離れる行為を「脱走 (desertion)」とみなすことによって、うろつく者は「放浪者 (vagabond)」または「浮浪者 (vagrant)」として罰し得るという解釈である⁽¹¹⁾。この法律の抱える問題は、定職を持たない貧しい者の移動を制限し、コントロールしようとした点である。

(2) 「アメリカ版」浮浪法－「警告法 (warning-out laws)」(1700 年代)

当時アメリカは、このイギリスの「労働者法」を自国で採用し、いわゆる「アメリカ版」浮浪法として定着させていった⁽¹²⁾。したがって、極めて労働法規に近い性格を持つこの「浮浪法」は、仕事を求めて町から町へと貧しい人た

(8) Eileen Divringi, *Public Safety or Social Exclusion? Constitutional Challenges to the Enforcement of Loitering Ordinances*, 8 DePaul Journal for Social Justice 1, 6 (2014).

(9) Harry Simon, *Towns without Pity: A Constitutional and Historical Analysis of Official Efforts to Drive Homeless Persons from American Cities*, 66 Tulane Law Review 631, 635 (1992).

(10) *Id.*

(11) *Id.* at 639.

(12) *Id.* at 636.

ちが移動することを制限した。これに類することとして、南部の州においては、奴隷がプランテーションから逃れて自由に移動することを制限する目的としてこれらのタイプの浮浪法が用いられたと思われる。

これらの「浮浪法」は、自治体による「警告法 (warning-out laws)」として普及していった⁽¹³⁾。この「警告法」は、新たに町に入って来た者に対し出て行くよう警告する権限を自治体に与えるもので⁽¹⁴⁾、「直ちにこの町から立ち去り、居住地に戻るように」と書かれたメモが彼らに手渡された⁽¹⁵⁾。

当時、自治体 (町) にとってこの「警告法」には 2 つの目的があった。第 1 の目的は、誰が仕事を得たかを明確にすることである⁽¹⁶⁾。自治体は、ニューカマーに対して警告を受けると速やかに町から出て行くよう強制し、彼らには仕事を与えず、町の定住者にのみ就労の機会を保障した⁽¹⁷⁾。第 2 の目的は、ニューカマーの公共の場所へのアクセスをコントロールするために、自治体に法的手段を与えることである⁽¹⁸⁾。人々は仕事を得る前に、定住しているか、もしくはコミュニティに対して自分には家族があることを証明しなければならなかった。これらの前提条件は、自治体が当該住民を完全に統制・把握できていることの証であった。そして、この統制の具体的な中身は、定住者が日常的に利用できる社会資源を、浮浪者やニューカマーたちには利用させないようにすることであった。

(13) Ortiz, Dick & Rankin, *supra* note 6, at 3.

(14) Sandra Wachholz, *Hate Crimes Against the Homeless: Warning-Out New England Style*, 32 *The Journal of Sociology & Social Welfare* 141 (Western Michigan University, 2005).
<http://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol32/iss4/10>

(15) JOSIAH H. BENTON, *WARNING OUT IN NEW ENGLAND 1656-1817*, 17 (Ulan Press 2012).
<http://archive.org/details/warningoutinnew00goog>.

(16) Wachholz, *supra* note 14, at 143.

(17) *Id.*

(18) Ortiz, Dick & Rankin, *supra* note 6, at 3.

(3) 「定住法 (settlement acts)」(1700 年代後半～1800 年代前半)

植民地時代の浮浪法は、アメリカ独立革命の後も続いた。多くのアメリカの町は浮浪法を制定し続けた。町は拡大し続けたので、多くの州では植民地時代の浮浪法をさらに広げた「定住法 (settlement acts)」を議会で可決した⁽¹⁹⁾。この「定住法」は、怠け者で風紀を乱す人々 (idle and disorderly persons) を罰するため、そして貧困者を支援・扶助するために用いられた⁽²⁰⁾。多くの市や町では「この法律は、州が貧困者、放浪者、有罪の疑いのある者 (possibly convict) に対して見込みに基づく疫病予防処置を実施するために必要であった」とした。このような行政の行為は、合法的手段によって対象者を立ち退かせ、公共の場の利用をコントロールしようとする自治体の権力を一層拡大させることになった⁽²¹⁾。

3 現代型の反ホームレス法 (modern anti-homeless laws)

(1) 公共の場所での camping を禁止する法

ホームレス者の行為を犯罪化する一般的な法的手段に、公共の場所での camping 禁止がある。これらの禁止法は、自治体によっては個人の生活環境全般にわたり広範に規制しており、家を持たない者に対しシェルター以外のいかなる社会資源も利用を禁止している⁽²²⁾。例えば、ミネソタ州 Minneapolis 市ではホームレス者が「キャンピング・カー、ハウス・トレーラー、オート・モービル、テント、その他の仮設構造物」を使うことを違法としている⁽²³⁾。さらに厳しいものになると、フロリダ州 Orlando 市では「戸外で寝る (sleeping out-of-doors)」という些細な行為も camping と定義している⁽²⁴⁾。また、カリフォ

(19) BENTON, *supra* note 15, at 90.

(20) *Id.* at 100.

(21) Ortiz, Dick & Rankin, *supra* note 6, at 4.

(22) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 18.

(23) Minneapolis, Minn., Code of Ordinances § 244.60(a) (2013).

ルニア州 Placerville 市では camping 禁止区域が市全域に及んでおり、ホームレス者のみならず、所有者の許可を得て私有地で camping する者に対してもこの禁止法が執行される。この点で、Placerville 市の禁止法は他の自治体の犯罪化法と大きく異なる。さらに、Placerville 市では、ホームレス者が camping することを許可した土地の所有者には、罰金および法定刑罰を科している⁽²⁵⁾。

このような規定からもわかるように、camping 禁止法の目的はホームレス者が合法的に camping できる場所を町から一切なくしてしまうことにより、すべてのコミュニティを「ホームレス者のいない地域 (no homeless zone)」に変えることである。しかし、自治体は「これらの条例は合法的でない」という指摘に備えて、「とりあえずの住宅 (insufficient housing)」もしくはシェルターという選択肢を準備している。ところが、ホームレス者がシェルターを選ばず公共の場所で「生命を維持する行為」を行なった場合、自治体は彼らに刑事罰を科す。このような自治体の行為は、合衆国憲法修正 8 条の残酷かつ異常な刑罰に相当する可能性がある⁽²⁶⁾。

(2) 公共の場所で寝ることを禁止する法

人間は長時間眠らずにいることは不可能であり、寝ることはまさに「生命を維持する行為」である。しかし、多くの都市では、公共の場所で寝ることを非合法化する条例が存在している⁽²⁷⁾。例えば、ニューハンプシャー州 Manchester 市では、「広場や街角で、ゆっくりと横になったり、眠ったりすること」を違法としている⁽²⁸⁾。他にも、NLCHP の調査によると 2014 年で 85 都市がこのような法を制定している。

(24) Orlando, Fla., Code of the City of Orlando, Fla., tit. II, ch. 43, § 43.52 (1) (b) (1999).

(25) Placerville, Cal., Placerville City Code, tit. 6, ch. 19, § 6-19-3 (2014).

(26) See Pottinger v. City of Miami, 810 F. Supp. 1551, 1571-1572 (S.D. Fla. 1992).

(27) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 19.

しかし、この数を 2011 年から 2014 年の 3 年間の推移で見ると、他のタイプの犯罪化法が軒並み増加しているのに対して、この種の条例だけが減少傾向にある⁽²⁹⁾。この減少は、禁止対象をより広く定義して、ホームレス者の取り締まりを強化しようとする camping 禁止法 (anti-camping law) の劇的な増加に起因していると推察される。多くの自治体が、公有地・私有地の両方で寝ることを禁止する camping 禁止法へ移行し、屋外で寝ることを広く違法にしたことによって、都市における問題はさらに悪化している。camping 禁止法と同様、シェルターしか選択肢のない状況において屋外で寝ることを禁止する行為は、残酷かつ異常な刑罰の禁止という憲法上の保護を侵害しているかもしれない⁽³⁰⁾。

(3) 公共の場所で物乞いすることを禁止する法

物乞い (begging) を制限・禁止する法は、アメリカに限らず広く諸外国でも一般的である。わが国も軽犯罪法 1 条 22 号で「こじきをし、またこじきをさせる」ことを禁じている⁽³¹⁾。アメリカでは、自治体によって物乞いを完全

(28) Manchester, N.H., Code of Ordinances of the City of Manchester, tit. XIII, ch. 130, § 130.01(A) (2013).

(29) NLCHP の 2011 年の調査によると「特定の公共の場所で寝ることを禁止した法律」は、調査した 187 都市のうち 78 都市であったが、2014 年の調査では 51 都市と 34% 減少している。

(30) *Pottinger*, 810 F. Supp. at 1571-1572.

(31) 日本の軽犯罪法では、1 条 4 号で「生計の途がないのに、働く能力がありながら職業に就く意思を有せず、且つ、一定の住居を持たない者で諸方をうろついた者」、22 号で「こじきをし、又はこじきをさせた者」は、拘留又は科料に処すると定めている。最近の執行例では、2015 年 2 月に香川県でインターネット動画配信サイトを使って物乞い行為 (「高松駅周辺にいるのでお年玉をこのカップに入れてください」などと中継し、不特定多数の閲覧者に金品を乞うた) をしたとして、23 歳無職の男性が書類送検されている (「物乞い行為配信容疑で書類送検 - 香川県警」2015 年 2 月 25 日中国新聞朝刊)。

に禁止しているものと、極めて厳しい制限を設けているものとがある⁽³²⁾。例えば、イリノイ州 Springfield 市では、「金銭または心づけの即時の寄付 (immediate donation) を声に出して要求すること」を違法としている⁽³³⁾。この条例は、現在修正 1 条の権利を侵害しているとして訴訟の対象になっているが、合図 (sign) や書面によるコミュニケーションなど声に出さない手段であれば、食料または金銭の寄付を要求することを許可している。

また、アラバマ州 Mobile 市では、どのように穏やかな手段であろうと、商業施設の入り口に並んで立っている人たちに声をかけて寄付を要求する行為は、Mobile 市条例の「積極的な物乞い」にあたり違法であるとみなされる⁽³⁴⁾。この条例は、物乞いをほのめかしたり、強要したりすることを制限するのが狙いであるにもかかわらず、純粹に寄付を求めようとする「無害な行為 (harmless activity)」に対しても執行されるように定められている。

物乞いを禁止する条例を持つ自治体は、2014 年現在 188 都市である。禁止エリアの内訳は、市全域で禁止しているものが 45 都市、特定の地域のみ禁止しているものが 143 都市である。一見すると「特定の地域」に限って実施している自治体が多いように見えるが、実は市全域を禁止エリアにするのと同等の効果が得られている。その理由は、物乞いをする者が最も多く集まる商業地や観光地に照準を絞って、そこを「特定の地域」としているためである。すなわち、条例にいう「特定の地域」とは、ホームレス者が観光客や金品の潜在的提供者と定期的に接触を図るのに、最も好都合な場所である。

仕事がなく、必要な公的サービスにアクセスできない時、ホームレス者にとっては、物乞いが現金を得る唯一の手段である。彼らが生きていくために

(32) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 20.

(33) Springfield, Ill., Springfield Code of Ordinances, tit. XIII, ch. 131, § 131.06(a) (2013).

(34) Mobile, Ala., Mobile City Code, ch. 55, § 55-101 (2014).

https://library.municode.com/HTML/11265/level3/CICO_CH55SOCA_ARTVPA.html#CICO_CH55SOCA_ARTVPA_S55-101DE.

は、緊急シェルターの滞在費用、食料・衣類・日用品の購入費用、公共交通機関の運賃、すべてにおいて現金が必要である。その内実に基づいて「表現」をターゲットにし、物乞いに替わるコミュニケーション手段を法的に規定していないならば、物乞いを制限し罰する自治体の法は、修正 1 条で保護される権利「表現の自由」を侵害するおそれがある。

(4) 徘徊する、うろつく、浮浪することを禁止する法

徘徊する (loitering)、うろつく (loafing)、浮浪することを禁止する法 (vagrancy law) は、「不審な行動 (suspicious behavior)」をターゲットにしていると言われるが、実際には座り込む、静止する、横になるといったホームレス者の「無害な行為 (innocuous activity)」を犯罪化するのに用いられている⁽³⁵⁾。ロードアイランド州 Newport 市では「徘徊」を「基本的に何もしないである場所にとどまっていること⁽³⁶⁾」と定義しているが、これには、無駄に時間を過ごす、あてもなくぶらぶらし突っ立っている、うろうろしている (hanging around) という意味合いを含んでいる。ホームレス者にはゆっくりできるプライベートな場所がないので、あまりにも長い間一か所に留まっている者がいれば、Newport 市のような条例は常に彼らを刑罰の対象とした。

徘徊に対する出頭命令や逮捕の際に、「もし同じ区域に再び戻って来たら、不法侵入で逮捕されることになる」という警告が添付されることからわかるように、「徘徊禁止法 (anti-loitering law)」は市や州の「不法侵入法 (trespass law)」と抱き合わせで執行される場合が多い。サウスカロライナ州 Charleston 市では、「徘徊禁止法」に違反する者には特定の場所から追い出すという刑罰が科せられる⁽³⁷⁾。そして、もしこの命令に従わなければ、不法侵入で逮捕で

(35) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 21.

(36) Newport, R.I., Newport Mun. Code, tit. 9, ch. 9.04, § 9.04.060(A) (2014). https://library.municode.com/HTML/16524/level3/COOR_TIT9PUPEWE_CH9.04OFAGPUPEDE.html#COOR_TIT9PUPEWE_CH9.04OFAGPUPEDE_9.04.060LO.

きるとしている。本来、「不法侵入法」は「徘徊禁止法」とは区別されるべきものであるが、これらの法を組み合わせることで、ホームレス者が頻繁に出入りする地域の小さな公園や公立図書館のような公共の場所において、不定期かつ曖昧な禁止 (lengthy or even indefinite ban) をもたらす結果となる。

(5) 公共の場所で座る、横になることを禁止する法

公共の場所で座る、横になることを禁止する法 (通称 sit/lie law) は、camping の禁止と並んでアメリカでは一般的なホームレス者の行為を犯罪化する法的手段である⁽³⁸⁾。人は日常生活のなかで必要に応じて休息を取るが、sit/lie 法はホームレス者が公園や歩道など通常市民が利用している場所 (公共の場所) で休むことを犯罪としている。バージニア州 Virginia Beach 市では「いかなる車道、歩道、路地、歩道の縁石、店や事業所の出入り口」においても、「座る、建物に寄りかかる、横になるという行為」を周囲の者に対する軽罪であるとしている⁽³⁹⁾。また、カリフォルニア州 San Francisco 市では、午前 7 時から午後 11 時までの間、市道 (歩道) に座ったり横になったりすることが禁止されているため、まさに「座る権利のために立ち上がろう (“Stand up for the right to sit down!”)」という声が市民から上がっている。

sit/lie 法の支持者は、この条例はホームレス者が多く集まる商業地区での経済活動の改善に必要であると主張する⁽⁴⁰⁾。この主張は、「ホームレス者がそこ

(37) Charleston, S.C., Charleston City Code, ch. 21, art. V, § 21-208(k) (2014). https://library.municode.com/HTML/10245/level3/CICO_CH21OF_ARTVOFAGPUPE.html#CICO_CH21OF_ARTVOFAGPUPE_S21-108LO.

(38) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 22.

(39) Virginia Beach, Va., Virginia Beach City Code, ch. 33, art. I, § 33-10 (2014). https://library.municode.com/HTML/10122/level3/CO_CH33STSI_ARTIINGE.html#CO_CH33STSI_ARTIINGE_S33-10SIRELYDOSTSI.

に居ることそのものが商業活動の妨げになる」という前提に基づいていると考えられるが、そのような影響を統計的に検証できるデータは見つけれない。

(6) 車の中で寝起きすることを禁止する法

I 章で述べたように、車の中で寝起きすること (sleeping in vehicle) を禁止している自治体の数は、本項で取り上げる (1) から (7) の犯罪化形態のなかでも、ここ 3 年間で最も高い伸び率を示している。

2010 年にこの条例を施行したカリフォルニア州 Venice 市は、条例を制定した理由として、周辺住民から「車の音がうるさい」「車が往来の妨げになる」「生活污水を周囲に垂れ流す」などの苦情が多く寄せられていたためとしている⁽⁴¹⁾。また、カリフォルニア州では Palo Alto 市においても同様の条例が制定され、違反した者には 1,000 ドル以下の罰金または 6 ヶ月以下の懲役を科している⁽⁴²⁾。2014 年の NLCHP の報告によると、同市では約 150 人のホームレス者に対してシェルターはわずか 15 床しか用意されておらず、そのシェルターの利用料は全国平均の 2.5 倍である。

したがって、シェルターも利用できないホームレス者は、必要な時に社会サービスにアクセスできるよう、できるだけ都市部近くに車を停めて寝泊りする。彼らは車の中で暮らすことを禁止されたら、残る選択は路上に出るしかない人たちなのである。

このような自治体の条例に対して、裁判所がホームレス者の憲法上の権利を侵害していると認定した事例がある。Desertrain v. City of Los Angeles (2014)

(40) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 22.

(41) The National Coalition for the Homeless, The 10 Most Ridiculous Anti-Homeless Laws, (9) RV Sleeping Ban – Venice, California (2011)[hereinafter NCH 2011]
<http://nationalhomeless.org/tag/daniel-honeycutt/> (last visited Dec. 1, 2015)

(42) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 23.

において、第 9 巡回区連邦控訴裁判所は「条例は、ホームレス者のどのような行為を罰するかという具体的な警告が不十分であり、かつ恣意的・差別的執行 (arbitrary and discriminatory enforcement) であるため、漠然性ゆえに違憲無効である」とした⁽⁴³⁾。

(7) 食料の提供 (food sharing) を禁止する法

多くの自治体は「ホームレス者に対する無償の食料提供は、彼らがいつまでも『ホームレス状態』のままでいることを助長する」という誤った前提に基づき、ホームレス者の食料へのアクセスを制限する法を制定している。さらに、ボランティア団体などが公園で無償の食料提供を行うと必然的にホームレス者がその地域に集まるようになり、結果として犯罪が増え、街の景観が損なわれるのではないかという合理性のない懸念を抱いている⁽⁴⁴⁾。

フロリダ州 Orlando 市の条例では、市庁舎から 2 マイル以内の公園において、25 人以上の集団を対象とする「おおがかりな」慈善的食料提供 (“large” charitable food sharing) を行う者には、許可証を取ることを義務づけている。許可証の発行は、各団体、1 公園あたり 1 年につき 2 回を上限としている⁽⁴⁵⁾。食料を分かち合うことは、「言論の表現行為 (form of speech)」である。しかし、第 11 巡回区連邦控訴裁判所は、「場所を変えさえすれば、他の場所で食料の提供をすることも可能であることから、Orlando 市の条例は修正 1 条の権利を実現するために十分な場所を提供している」と裁決した⁽⁴⁶⁾。係争中その条

(43) *Desertrain v. City of Los Angeles*, No. 11-56957, 2014 WL 2766541 (9th Cir. June 19, 2014)

(44) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 24.

(45) Orlando, Florida, Code of Ordinances, TITLE II - CITY CODE, Chapter 18A PARKS AND OUTDOOR PUBLIC ASSEMBLIES, Sec. 18A.09-2. Large Group Feeding in Parks and Park Facilities Owned or Controlled by the City in the Greater Downtown Park District (GDPD)
<https://law.resource.org/pub/us/code/city/fl/Orlando,%20FL%20Code%20Volume%20II%20thru%20supp%20%2345.pdf#search='Orlando%2C+Florida%2C+Code+of+Ordinances+%3E%3E+TITLE+II++CITY+CODE'>

例は執行されなかったが、原告の敗訴後 Orlando 市は条例に従わない者に対して締めつけを始め、その結果 Food Not Bombs の活動家数人を逮捕した。Orlando Food Not Bombs の Douglas Coleman は次のように述べている。「結局、市当局は空腹の者たちに食事を与えたとして活動家たちを刑務所に送った。言論の自由と、食料提供のための機会と場所をコントロールする目的で彼らを拘束したのだとしたら、それはとても受け入れられるものではない⁽⁴⁷⁾。」

一方で、市の条例に対して違憲性が認められた事例もある。ホームレス者に対する食料の供給制限だけでなく、食物配給法 (food sharing law) もまた、お腹を空かせた貧しい者に食事を与えたとして個人や組織に罰金および刑事責任を科している。この条例は修正 1 条に反し、「宗教的表現 (religious expression)」を制約する可能性がある⁽⁴⁸⁾。Big Hart Ministries v. City of Dallas 裁判⁽⁴⁹⁾は、市の食料配給禁止条例に異議を唱えるテキサス州 Dallas 市の 2 つの宗教団体の代理人として、NLCHP が Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP 法律事務所とともに提起した訴訟である。これに対し裁判所は、食料を分け与える行為は「テキサス州信教の自由回復法 (Texas Religious Freedom Restoration Act)」において保護される「宗教的表現」とであると認定した。これに対し Dallas 市は「やむにやまれぬ利益 (compelling interest)」を立証することができなかった。

4 小括

このように、歴史的に見るとアメリカの地方自治体は非定住貧困者 (the displaced poor) を社会秩序に対する危険因子 (threat) とみなし、浮浪法によって処罰しコントロールし続けてきた⁽⁵⁰⁾。その結果、彼らは何世紀もの間、一

(46) First Vagabonds Church of God v. City of Orland, Fla. 638 F.3d 756, 758-59 (11th Cir. 2011)

(47) NCH2011, *supra* note 41, (2) Food Sharing Limits-Orland, Florida.

(48) NLCHP 2014, *supra* note 1, at 24.

(49) Big Hart Ministries Ass'n Inc. v. City of Dallas, 2011 WL 5346109 (N.D. Tex. Nov. 4, 2011).

般市民のコミュニティに入ることを許されなかった。このような状況のなかで、裁判所は「浮浪法」の時代から現代型の反ホームレス法の時代に至るまで、ホームレス者を不当に罰する自治体の行為に対し、さまざまな憲法理論に基づいて一定の判断を下してきた。その代表的な判決には、次章で検討する *Edwards v. People of State of California* (1941)、*Papachristou v. City of Jacksonville* (1972)、*Kolender v. Lawson* (1983)、*Pottinger v. City of Miami* (1992)、*City of Chicago v. Morales* (1999)、*Virginia v. Hicks* (2003)、*Betancourt v. Giuliani* (2004) などがある。

このような判決を経て、ホームレス者を既存の法により処罰する手段を奪われた自治体は、逮捕作戦 (arrest campaign) や所持品の押収 (property sweep) によってアメリカ中の町から彼らを一掃する方向へと舵を切った⁽⁵¹⁾。しかし、このように排除の手段を変更したからといって、自治体の方針が弱体化したわけではない。ホームレス者の財産と自由を奪い、「2級市民 (second class citizenship)」へと彼らを追いやる自治体の取組み⁽⁵²⁾は看過できるものではない。ホームレス者が置かれた長い違憲状態の歴史と彼らの相対的無権利状態を考慮すると、裁判所は、彼らを町から一掃しようとする自治体の法執行に対して無警戒であってはならない。

(50) Simon, *supra* note 6, at 675.

(51) *Id.* at 676.

(52) *Id.*